



# Gestión y políticas culturales Aportes y debates

---

La sanción de una nueva Ley de Servicios de comunicación audiovisual, ha venido a cerrar un capítulo de la historia democrática de nuestro país, inaugurando otra, a la que calificaría como la etapa de la mayoría de edad en la materia.

La nueva ley 26.522, se basa en un trípode conformado por el derecho a la comunicación, el desarrollo de la industria audiovisual y la puesta en marcha de cláusulas antimonopólicas. En ese trípode, el vértice lo ocupa el derecho a la comunicación, ya que es el objetivo central de la nueva norma. Luego, el desarrollo de la industria audiovisual aparece como una necesidad estratégica del país y la reincorporación de cláusulas antimonopólicas, van a estar en función de la protección del derecho a la comunicación.

Ahora, por primera vez, una ley democrática establece reglas que impiden cualquier tipo de censura, pero que además pone límites antimonopólicos para evitar que la concentración informativa atente contra el derecho a la comunicación que se intenta proteger.

No fue ajeno a los intereses que están en juego, el debate y las presiones alrededor de la nueva norma.

Desde el punto de vista ético se ha dejado definitivamente de lado, después de 26 años de democracia, la Ley de la Dictadura militar, que llevaba las vergonzosas firmas de Videla, Harguindeguy y Martínez de Hoz; que se basaba en la doctrina de la Seguridad Nacional y que se decretó cuando la televisión era en blanco y negro y las frecuencias moduladas no existían.

Hubieran bastado estos únicos argumentos como para derogarla al comienzo de la recuperación democrática, pero los intereses de los diversos grupos de medios, sumado a la falta de comprensión del sistema político, llevaron esta Ley hasta el año 2009.

Desde el primer reglamento para las estaciones de Radio del año 1934, del Gobierno de Agustín P. Justo, hasta el Decreto Ley 22.285 de 1980, siempre las normas de radiodifusión intentaron controlar el mensaje, es decir, establecer cuotas de control o de censura sobre los contenidos periodísticos. La última, se basaba en la doctrina de la seguridad nacional, que consideraba a la comunicación como una cuestión de seguridad del Estado y no como un derecho humano básico de los habitantes de un país.

La doctrina de la seguridad nacional había tomado forma en la década del '60, en plena guerra fría, cuando en América Latina se "combatía" no sólo al supuesto enemigo externo sino fundamentalmente al enemigo interno, que era aquel sospechado de atentar contra el modo de vida occidental y cristiano. Por eso, los grupos más perseguidos incluso en materia de radiodifusión, eran los sindicatos, las Universidades, las cooperativas, las asociaciones civiles y todos aquellos que no representaran expresamente el interés del establishment.

Pero además, la ley de la dictadura fue modificada por Decretos de Necesidad y Urgencia hechos a la medida de los sucesivos grupos empresariales que se beneficiaron con la concentración económica e informativa, y que impidieron cualquier modificación en la Democracia.

Es una ley que conjugó el respeto irrestricto a la libertad de expresión y el derecho de los ciudadanos a dar y recibir información.

Cada vez que se pretendió cambiar la ley, o “no era el momento” o si lo era, no se acumulaban fuerzas suficientes para lograrlo. Lo real y concreto es que nuestro país que pudo juzgar a los máximos responsables del terrorismo de Estado, que pudo cambiar la Constitución, no pudo hasta después de casi 26 de democracia, cambiar la ley de radiodifusión.

La nueva norma incorpora la legislación más moderna en materia de libertad de expresión y de producción de contenidos. Es una ley que conjuga el respeto irrestricto a la libertad de expresión y el derecho de los ciudadanos a dar y recibir información, con un desarrollo de la industria audiovisual, con cláusulas de protección antimonopólicas. Se establecen medios públicos estatales y no gubernamentales y un organismo de aplicación con la participación de las minorías parlamentarias. Este es, desde mi punto de vista, una de las innovaciones más importantes que trae aparejada la nueva ley: el organismo de conducción.

El salto cualitativo está dado por la constitución de un organismo pluripartidario y diverso, que incorpora a la oposición parlamentaria a la conducción y que va a estar controlado tanto por el Consejo Federal que puede remover a las autoridades como por la Comisión Bicameral de seguimiento de su funcionamiento.

Lo mismo ocurre en materia de medios públicos, que dejan de ser emisoras gubernamentales para convertirse en medios Públicos Estatales

Por último, en materia de contenidos, incorpora una serie de normas que establecen cuotas de producción nacional, de producción propia e independiente de contenidos, cuota de pantalla o derecho de antena para el cine nacional y una serie de estímulos que seguramente protegerán el concepto de diversidad cultural y ayudarán a consolidar una industria audiovisual de contenidos.

## EL DERECHO A LA COMUNICACIÓN

Como señalara, la ley se basa en la defensa irrestricta del derecho a la libertad de expresión, el de libertad de imprenta e incorpora por primera vez a nuestra legislación los de-

## Gustavo López

ABOGADO Y PERIODISTA. PROFESOR REGULAR DE DERECHO PÚBLICO, DOCENTE EN LAS MAESTRÍAS DE GESTIÓN CULTURAL DE FAC. DE FILOSOFÍA Y LETRAS, U.B.A. Y DE LA UNIVERSIDAD C.A.E.S.E.-FUNDACIÓN W. BENJAMÍN. TITULAR EN POLÍTICA Y LEGISLACIÓN EN MEDIOS DE LA UNIVERSIDAD DEL CINE. FUE SECRETARIO GENERAL DE LA U.B.A.; INTERVENTOR DEL C.O.M.F.E.R.; SECRETARIO DE CULTURA DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES; PRESIDENTE DEL SISTEMA NACIONAL DE MEDIOS PÚBLICOS Y ACTUALMENTE SUB SECRETARIO GENERAL DE LA PRESIDENCIA DE LA NACIÓN

rechos del ciudadano a dar, buscar, investigar y recibir información, consagrados a partir de la reforma constitucional de 1994.

Vale la pena hacer un poco de historia legislativa. Todos los antecedentes normativos desde 1934 hasta el de 1980, desconocían el derecho a la información, que podríamos calificar de tercera generación y que se consolida recién en los últimos años.

Así, las Instrucciones de 1934 prohibían el lunfardo ya que lo consideraba “modismo del hampa” o el cocoliche, por ser entendido como “remedo de otros idiomas”. Lo que hoy nos parecería absurdo, era la regla en esa época: las letras de tango debían ser grabadas para poder ser emitidas por las radios. A partir del control del lenguaje se pretenden controlar todos los contenidos.

En 1953 se sanciona la Ley 14.241 y en su Decreto Reglamentario 25.004 se establecía que: “...En las transmisiones orales no se incluirán expresiones antiargentinas o conceptos que, implícita o explícitamente, atenten contra el estilo de vida colectivo de los argentinos, su idiosincrasia, sus tradiciones, instituciones políticas, sociales, culturales, etc.” (art.2°); dejando al arbitrio de la autoridad de aplicación considerar qué podía ser entendido como atentatorio contra el ser argentino. Obviamente, cualquier mensaje de la oposición política entraba dentro de

los parámetros “antiargentino”, por lo que se prohibía su difusión.

Con el golpe de Estado de 1955, se eliminan las leyes sancionadas por el Congreso y en 1957 se dicta la Ley (de facto) 15.460 en la que se establece que “... (Art 7) las emisoras acordarán un tratamiento equitativo a todos los anunciantes, las leyes electorales del país, gremios legalmente constituidos y a las entidades religiosas... (art.8)... las transmisiones deberán ajustarse a las siguientes disposiciones...no podrán realizarse transmisiones que perturben el orden público...”. Recordemos que el peronismo estaba proscrito por ley, por lo tanto estaban “legalmente” prohibidas no sólo sus apariciones por radio o televisión, sino su sola mención.

Por último, tanto el decreto ley 19.798 de 1972 como el 22.285 de 1980, se basaban en la doctrina de la seguridad nacional, considerando a la comunicación como una cuestión de seguridad del Estado, subordinando cualquier otro enunciado a este concepto.

Siguiendo esa línea, en la norma de 1972 se incluía un Título con el nombre de “Disposiciones Referidas a la Seguridad Nacional” en el que se establecía que “...las actividades de telecomunicaciones deben contribuir a la seguridad y adecuarse a las exigencias que la defensa nacional imponga” (art. 145); “...a los fines de la seguridad nacional, podrán establecerse restricciones al uso y prestación de los servicios de telecomunicaciones. Tales restricciones tendrán carácter transitorio y se limitarán al mínimo indispensable” (art.148);... “Asignase prioridad a lo servicios de telecomunicaciones situados dentro de la parte o partes del territorio nacional que sean declaradas Teatro de Operaciones y los que conecten a éstas con el resto del país. Iguales prioridades son aplicables a las Zonas de Emergencia” (art.149).

En la norma de 1980, en el marco de la doctrina de la seguridad nacional, la radiodifusión estaba vedada para aquellos considerados “sospechosos” en atención a la seguridad del

estado, por lo tanto las Universidades, las cooperativas, los sindicatos y todas las entidades sin fines de lucro estaban excluidas de poder prestar servicios de radiodifusión. Recién con la llegada de la Democracia se permitió a las Universidades volver a ser radiodifusores y tuvieron que pasar 25 años para que con la reforma del año 2005 se incluyeran al resto de

los sectores no comerciales, aunque las cooperativas de servicios públicos recién ingresaron con la nueva Ley.

Para graficar el dislate de aquel entonces y la inacción del Congreso durante tantos años, hasta el 10 de octubre de 2009, durante 29 años rigió el art. 96 que establecía que el COMFER estaba constituido por un Presidente elegido por el P.E.N. y 6 vocales que representaban a cada una de las Fuerzas Armadas, al Servicio de informaciones del Estado, a la Secretaría de Comunicaciones y a las empresas periodísticas privadas.

Porello, con la sanción de la Ley 26.522, por primera vez el derecho a la comunicación se consagra como el vértice de todo el andamiaje legal.

Hasta ahora resultaba paradójico que con la reforma de 1994 se hubieran incorporado nuevos derechos a la Constitución Nacional y que esos mismos derechos no tuvieran reflejo legislativo en las

normas inferiores.

Es así que al incorporarse la Convención Americana sobre Derechos Humanos al art. 75 inc.22 de la carta Magna, se consagraba el derecho a la comunicación como un derecho humano básico pero ese mismo derecho estaba negado por la ley de radiodifusión.

Ahora, la nueva ley se basa en la Convención, que consagra en su artículo 13 la libertad de pensamiento y de expresión.

En efecto, la Convención, conocida también como Pacto de San José de Costa Rica, dice que: “1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda



índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección...”

Este es el norte que va a guiar filosóficamente a la ley de medios de comunicación audiovisual. El derecho a la comunicación lo vamos a encontrar a lo largo de toda la normativa, pero fundamentalmente en su artículo 3 al consagrarse los objetivos, en el artículo 14 al establecer la conformación de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual; en el art. 16 al establecer la composición del Consejo Federal de comunicación Audiovisual; al consagrar quienes pueden ser prestadores del servicio (art. 21); con la conformación de la Comisión Bicameral (art.18); la Defensoría del Público (art.19); la reserva de espectro (art.89) o el derecho de acceso a los contenidos de interés relevante (art77).

### Objetivos

El primero de los objetivos establecidos por la nueva ley consagra : a) “la promoción y garantía del libre ejercicio del derecho de toda persona a investigar, buscar, recibir y difundir informaciones, opiniones e ideas, sin censura, en el marco del respeto al Estado de Derecho democrático y los derechos humanos, conforme las obligaciones emergentes de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y demás tratados incorporados o que sean incorporados en el futuro a la Constitución Nacional”. ( art. 3° inc. a.)

Por primera vez una ley parte de la base del reconocimiento del derecho a la información como eje de toda su fundamentación.

### Autoridad de aplicación

En el debate parlamentario previo a la sanción de la Ley, los distintos bloques legislativos que dieron la discusión, plantearon diferentes alternativas respecto de la conformación de la autoridad de aplicación.

El proyecto original del Poder Ejecutivo se basaba en el modelo estadounidense de un cuerpo colegiado de 5 miembros, tras

representando a un partido político y dos a la oposición. En el caso particular, el oficialismo mejoraba la redacción norteamericana, al establecer de manera fehaciente la participación de mayorías y minorías parlamentarias.

Otra propuesta consistía en sostener el modelo francés, de 9 miembros. Tres por el ejecutivo, tres por el Senado y tres por Diputados.

Por último, otras propuestas hacían mayor hincapié en la participación sectorial respecto de la participación parlamentaria.

Finalmente se optó por un organismo colegiado de 7 miembros, dos por el ejecutivo, tres por el congreso y dos por Consejo Federal, uno de los cuales debe ser un académico.

De esta forma se garantiza, por un lado, la participación de la oposición parlamentaria en el órgano ejecutivo, en segundo término la representación federal y la académica a través del Consejo y por último, la renovación de la conducción no podrá coincidir con la renovación del P.E.N. En definitiva, se abre la posibilidad de transparentar un organismo que muchas veces actuó a espaldas del sistema republicano.

**“ARTICULO 14.** — *Directorio.* La conducción y administración de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual será ejercida por un directorio integrado por siete (7) miembros nombrados por el Poder Ejecutivo nacional.

El directorio estará conformado por un (1) presidente y un (1) director designados por el Poder Ejecutivo nacional; tres (3) directores propuestos por la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual, que serán seleccionados por ésta a propuesta de los bloques parlamentarios, correspondiendo uno (1) a la mayoría o primer minoría, uno (1) a la segunda minoría y uno (1) a la tercer minoría parlamentarias; dos (2) directores a propuesta del Consejo Federal de Comunicación Audiovisual, debiendo uno de ellos ser un académico representante de las facultades o carreras de ciencias de la información, ciencias de la comunicación o periodismo de universidades nacionales...”

Cada vez que se pretendió cambiar la ley, o no era el momento, o no se acumulaban fuerzas para lograrlo. Por primera vez una ley parte de la base del reconocimiento del derecho a la información.

### Consejo Federal

El artículo 16 de la Ley establece la composición de este Consejo, que refleja no sólo la representación federal, ya que está integrado por los máximos responsables del área de comunicación de cada una de las Provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sino que además contiene la representación de todos los sectores interesados: entidades representativas de los prestadores privados de radiodifusión con fines de lucro, sin fines de lucro, emisoras de Universidades Nacionales, a las Universidades Nacionales con carreras de comunicación, a los medios públicos, representación de entidades sindicales de trabajadores, de pueblos originarios y entidades gestoras de derechos.

Duran dos años en sus funciones y tienen a su cargo la selección de jurados para los concursos públicos de adjudicación de licencias, la facultad de remover con los 2/3 tercios de los votos a los miembros de la Autoridad de Aplicación e intervienen como organismo asesor en la elaboración de las necesidades del Plan técnico de frecuencias.

Esta instancia de conducción es una innovación que tiene su antecedente en el anteproyecto del año 2001.

### Comisión Bicameral. Defensor del Público. Consejo Asesor

La ley establece una Comisión Bicameral que estará integrada por 8 Diputados y 8 Senadores, representando a mayoría y minorías parlamentarias y entre sus funciones está la de designar a los 3 representantes del Congreso tanto en la autoridad de aplicación como en RTA, evaluar el funcionamiento de ambos organismos o dictaminar sobre la remoción del defensor del público.

El *defensor del Público* también estaba contemplado en el Proyecto 2001 y se inscribe en los derechos de tercera generación contemplados en nuestro ordenamiento jurídico.

El defensor, tiene capacidad jurídica para representar administrativa o judicialmente a los usuarios en defensa de sus intereses. Atender sus quejas, consultas, presentar a la Comisión Bicameral un informe anual sobre su gestión y los reclamos, etc.

Actuará a través de recomendaciones públicas. Será designado por el Congreso Nacional a través de la propuesta que surja de la Comisión Bicameral.

Pero la ley crea además, en su artículo 17, el *Consejo Asesor de la Comunicación Audiovisual y la infancia*. Indudablemente se trata de una instancia innovadora, que permitirá con su funcionamiento, no sólo velar por la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes sino que permitirá paulatinamente mejorar la calidad de la televisión y la radio.

Intervendrá en los concursos que se realicen en el fondo de fomento que la ley prevé y contribuirá a la capacitación de los docentes para comprender mejor los mensajes transmitidos y de esta manera ayudar a fomentar un análisis crítico del discurso.

La creación de este Consejo puede llegar a ser fundamental en la construcción de ciudadanía a través de los medios audiovisuales.

### Prestadores

Otra de los artículos que recepciona el concepto de derecho a la comunicación, es el 21), al consagrar quienes pueden ser radiodifusores, ya que no contiene exclusiones de ningún tipo: "**ARTICULO 21.**—*Prestadores*. Los servicios previstos por esta ley serán operados por tres (3) tipos de prestadores: de gestión estatal, gestión privada con fines de lucro y gestión privada sin fines de lucro. Son titulares de este derecho:

- a) Personas de derecho público estatal y no estatal;
- b) Personas de existencia visible o de existencia ideal, de derecho privado, con o sin fines de lucro".

Por un lado la ley define tres tipos de operadores para el servicio y luego, al definir las categorías jurídicas que comprende, ninguna queda excluida.

### Contenidos de interés relevante. Reserva de espectro

Por último, también podemos afirmar que tanto los arts. 77 a 80 que consagran el derecho al acceso de contenidos de interés relevante, como el art. 89, que hace una reserva de espec-

tro radioeléctrico para las emisoras privadas sin fines de lucro y para el sector público, son reafirmaciones del principio del derecho a la comunicación, ya que operativizan los derechos que se pretenden consagrar.

Para regular el derecho de acceso a los contenidos de interés relevante se tomó como antecedente la Directiva Europea 65/2007 y la Ley 21/97. El Consejo federal deberá elaborar un listado anual de acontecimientos de interés general para la emisión o retrasmisión, que luego de la intervención de las partes interesadas en audiencia pública, con la participación del defensor Público, se convertirá en listado definitivo. Dicho listado deberá elaborarse con 6 meses de anticipación y deberá contemplar criterios justos y de razonabilidad. La ley fija además pautas generales para la toma de decisiones y condiciones técnicas de emisión.

Respecto de la reserva de espectro radioeléctrico, la ley operativiza los derechos enunciados, obligando al Estado, al elaborar los planes técnicos, a efectuar reservas de frecuencias ya que las actuales están saturadas en los grandes centros urbanos. Para el sector privado sin fines de lucro se prevé una reserva del 33% del espectro a disponer y además, se prevé una reserva para el sector público con el objetivo que se puedan alcanzar las frecuencias que para cada caso autoriza la ley.

### CUOTAS DE PRODUCCIÓN EN LA LEY DE RADIODIFUSIÓN

Con la sanción de la Ley 26.522 se ha dado un paso gigantesco en cuanto a cuotas de producción en la Ley de servicios de comunicación audiovisual, ya que la derogada Ley de Radiodifusión 22.285 casi nada establecía al respecto.

Efectivamente, la Ley de Radiodifusión 22.285, no contenía, en ninguno de sus artículos, obligación alguna para los licenciarios respecto a cuotas de producción. La única mención que se realiza estaba contenida en el artículo 19 que establecía que (...) *la pro-*

*gramación deberá incluir, preferentemente, obras de autores nacionales e interpretaciones de artistas argentinos.*

Claramente, cuando se decretó esa ley, se dejó de lado cualquier preocupación por la producción de contenidos.

Debemos señalar que la ley, sancionada durante un gobierno dictatorial, apuntaba sólo se preocupaba por el control de los contenidos

Sin embargo, en la legislación comparada encontramos desde hace varias décadas, obligaciones de contenidos locales, nacionales y ahora regionales para garantizar la diversidad cultural y la producción local.

Al elaborar el proyecto del 2001 del COMFER, que dirigí, tomamos como antecedentes la Ley de comunicaciones del año 1996 y el Title 47 del U.S.C. de EE.UU., Ley Federal de Radio y Televisión de México (1960), Directivas de la Unión Europea N° 522 del año 1989, N° 387 del año 1990, N° 33, 36 y 51 del año

1997, entre otros y se sentaron las bases de la legislación recientemente aprobada.

La nueva Ley establece cuotas de producción nacional, producción propia, producción local independiente y fija el derecho de antena para el cine nacional.

### “Contenidos de programación

#### ARTÍCULO 65 Contenidos

*Los titulares de licencias o autorizaciones para prestar servicios de comunicación audiovisual deberán cumplir con las siguientes pautas respecto al contenido de su programación diaria:*

1. *Los servicios de radiodifusión sonora:*
  - a. *Privados y no Estatales:*
    - i. *Deberán emitir un mínimo de SETENTA POR CIENTO (70%) de producción nacional.*
    - ii. *Como mínimo el TREINTA POR CIENTO (30%) de la música emitida deberá ser de origen nacional, sea de autores o*



interpretes nacionales, cualquiera sea el tipo de música de que se trate por cada media jornada de transmisión. Esta cuota de música nacional deberá ser repartida proporcionalmente a lo largo de la programación debiendo además asegurar la emisión de un cincuenta por ciento (50%) de música producida en forma independiente donde el autor y/o intérprete ejerza los derechos de comercialización de sus propios fonogramas mediante la transcripción de los mismos por cualquier sistema de soporte teniendo la libertad absoluta para explotar y comercializar su obra. La AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL podrá eximir de esta obligación a estaciones de radiodifusión sonora dedicadas a colectividades extranjeras o a emisoras temáticas.

iii. Deberán emitir un mínimo del CINCUENTA POR CIENTO (50%) de producción propia que incluya noticieros o informativos locales.

b. Las emisoras de titularidad de Estados Provinciales, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Municipios y Universidades Nacionales:

i. Deberán emitir un mínimo del SESENTA POR CIENTO (60%) de producción local y propia, que incluya noticieros o informativos locales.

ii. Deberán emitir un mínimo del VEINTE POR CIENTO (20%) del total de la programación para difusión de contenidos educativos, culturales y de bien público.

2. Los servicios de radiodifusión televisiva abierta:

a. Deberán emitir un mínimo del SESENTA POR CIENTO (60%) de producción nacional;

b. Deberá emitir un mínimo del TREINTA POR CIENTO (30%) de producción propia que incluya informativos locales;

c. Deberá emitir un mínimo del TREINTA POR CIENTO (30%) de producción

local independiente cuando se trate de estaciones localizadas en ciudades con más de un millón quinientos mil (1.500.000) habitantes. Cuando se encuentren localizados en poblaciones de más de SEISCIENTOS MIL (600.000) habitantes, deberán emitir un mínimo del QUINCE POR CIENTO (15%) de producción local independiente y un mínimo del DIEZ POR CIENTO (10%) en otras localizaciones.”.

### Artículo 66 Accesibilidad

Las emisiones de televisión abierta, la señal local de producción propia en los sistemas por suscripción y los programas informativos, educativos, culturales y de interés general de producción nacional, deben incorporar medios de comunicación visual adicional en el que se utilice subtítulo oculto (closed caption), lenguaje de señas y audio descripción, para la recepción por personas con discapacidades sensoriales, adultos mayores y otras personas que puedan tener dificultades para acceder a los contenidos. La reglamentación determinará las condiciones progresivas de su implementación.

Este artículo responde a la necesidad de incorporar mecanismos técnicos que ayuden a mejorar la accesibilidad a un medio audiovisual de aquellas personas que tienen discapacidad auditiva y que podrían mejorar su integración a través de estos mecanismos, más allá de la incorporación del lenguaje de señas. En los diversos foros que se llevaron adelante en todo el país, este reclamo apareció de manera unánime y la Ley viene a hacer justicia respecto de la accesibilidad.

### Artículo 67 Cuota de pantalla del cine y artes audiovisuales nacionales

Los servicios de comunicación audiovisual que emitan señales de televisión deberán cumplir la siguiente cuota de pantalla:

Los licenciatarios de servicios de televisión abierta deberán exhibir en estreno televisivo en sus respectivas áreas de cobertura, y por año calendario, OCHO (8) películas de



*largometraje nacionales, pudiendo optar por incluir en la misma cantidad hasta TRES (3) telefilmes nacionales, en ambos casos producidos mayoritariamente por productoras independientes nacionales, cuyos derechos de antena hubieran sido adquiridos con anterioridad a la iniciación del rodaje.*

*Todos los licenciarios de servicios de televisión por suscripción del país y los licenciarios de servicios de televisión abierta cuya área de cobertura total comprenda menos del VEINTE POR CIENTO (20%) de la población del país, podrán optar por cumplir la cuota de pantalla adquiriendo, con anterioridad al rodaje, derechos de antena de películas nacionales y telefilmes producidos por productoras independientes nacionales, por el valor del CERO COMOCINCUENTA POR CIENTO (0,50%) de la facturación bruta anual del año anterior.*

*Las señales que no fueren consideradas nacionales, autorizadas a ser retransmitidas por los servicios de televisión por suscripción, que difundieren programas de ficción en un total superior al CINCUENTA POR CIENTO (50 %) de su programación diaria, deberán destinar el valor del CERO COMA CINCUENTA POR CIENTO (0,50 %) de la facturación bruta anual del año anterior a la adquisición, con anterioridad a la iniciación del rodaje, de derechos de antena de películas nacionales.*

También por primera vez en ley de radiodifusión de nuestro país, siguiendo los lineamientos del proyecto de 2001, se consagran normas que relacionaban a la televisión y a la producción cinematográfica. Estas normas son comunes en la legislación comparada y apuntan al fomento del cine nacional y a su transmisión por la televisión local. Por un lado, al establecerse el derecho de antena, se inyectan fondos a la producción cinematográfica, ya que se obliga a los canales a invertir en películas, pero por otro lado se garantiza la exhibición televisiva, la difusión. Las normas son diferentes conforme a la población cubierta por cada área primaria.

Por otro lado se exige que la compra de derechos de antena se efectúe antes de iniciado el rodaje, y ello responde a una necesidad de flujos de la industria cinematográfica.

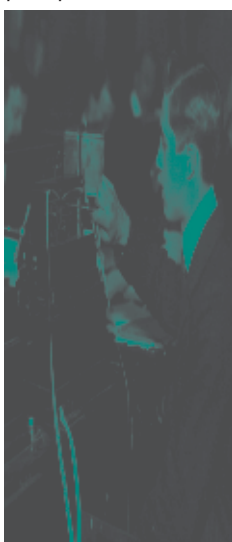
Por último, y para evitar que los licenciarios compren derechos de productoras cinematográficas relacionadas comercialmente con ellos, se requiere que las producciones sean realizadas mayoritariamente por productoras independientes.

Evidentemente, el cambio producido a partir de la sanción de la Ley 26.522 implica un salto cualitativo respecto a la producción de contenidos. Se han tomado en cuenta para la redacción de las cuotas de pantalla la ley Europea en la materia y como principal antecedente nacional, el proyecto elaborado por el COMFER en el año 2001.

A partir de la puesta en marcha de la Ley, no sólo aumentará la producción local y propia de cada canal con el consabido aumento de los puestos de trabajo, dando cabida a nuevos productores independientes, sino que se garantizará pantalla para el cine nacional, también con un aumento de su producción. Pero por sobre todas las cosas, se reforzará el concepto de diversidad cultural, ya que las producciones locales reflejarán las costumbres y problemáticas de cada lugar, respetándose modismos, e idiosincrasias que desaparecen cuando la producción de contenidos queda absolutamente centralizada en los grandes centros urbanos.

Esta ley es un avance inigualable respecto de toda la legislación que tuvo vigencia en nuestro país.

Estamos presenciando instancias en las que cada sociedad debe sostener firmemente la defensa de su cultura local, tanto frente al ingreso de contenidos, como al momento de mostrar al resto del mundo lo que produce. El reconocimiento de esta defensa está directamente relacionado con el reconocimiento por parte de los sistemas políticos de la diversidad, cualquiera sea su expresión, política, religiosa, lingüística, etc. Por ello, la incorporación de normas tendientes a



consolidar la producción local, no apuntan solamente a defender una cultura determinada, sino la diversidad de la cultura.

### CLAÚSULAS ANTIMONOPÓLICAS

Por último, este trípode en el que asienta la nueva ley de servicios de comunicación audiovisual, se completa con cláusulas antimonopólicas que ponen un límite a la cantidad de licencias y/o abonados que puede tener una misma persona física o jurídica en una zona de cobertura (localidad) o en todo el país. Se incorporan además cláusulas antimonopólicas cruzadas entre distintos servicios de un mismo prestador, tomándose parámetros internacionales en la materia.

Mucho se ha hablado y se seguirá hablando sobre el sentido de estas cláusulas y la legalidad de las mismas.

En primer término quiero aclarar que todas las leyes de radiodifusión que antecedieron a ésta, contenían cláusulas antimonopólicas. El primer decreto en la materia, que data de 1933, daba el monopolio de la radiodifusión al Estado Nacional. Dicha norma resultaba razonable para un período de experimentación. Pero luego, la Ley 14.241 y su decreto reglamentario van a habilitar la existencia de tres redes privadas para el servicio de radiodifusión. Quien participaba de una red, no podía ser socio de otra ni participar de ella.

La ley 15.460 del año 1957 establecía claramente que una misma persona sólo podía ser titular de una licencia de radiodifusión y una de televisión, sin que pudiera tener interés directo o indirecto en otra estación. Además, en esta ley se reflató expresamente la Ley 12.906, de “represión del monopolio” como causal de caducidad de una licencia.

El decreto ley 19.798 de 1972, autorizaba a los particulares a ser titulares de una licencia

de radiodifusión (art. 83) no pudiendo tener interés directo o indirecto con otra emisora (art.86).

Por último, con la sanción de la ley 22.285 de 1980, también se ponía un límite antimonopólico a la cantidad de licencias que podía tener un mismo prestador.

Se establecía un límite local y otro nacional. Ningún prestador podía tener un máximo de 4 licencias de radiodifusión en todo el país, entendiéndose por licencias de radiodifusión aquellas otorgadas para la explotación del servicio de radio o televisión abierta. La ley no establecía límites a la titularidad de licencias de cable en todo el país ya que lo consideraba un servicio complementario.

A nivel local, la ley permitía tener una licencia por cada uno de los servicios, es decir, una radio AM, una FM que era complementaria de la anterior y una licencia para televisión abierta. Además se podía tener una licencia de cable por localidad.

La ley del último gobierno militar impedía la participación de capital extranjero e impedía que los prestadores de servicios de radiodifusión tuvieran relación con empresas periodísticas, tanto nacionales como extranjeras.

Lamentablemente, desde 1989 en adelante, ya sea por ley como por decretos de necesidad y urgencia, fueron eliminándose las cláusulas antimonopólicas, flexibilizando la norma de manera tal que se provocó la concentración de medios y de información que hoy tenemos.

Efectivamente, con la ley de reforma del Estado se modifica el art. 45 de la ley, permitiéndose el ingreso como prestadores a las empresas periodísticas del país. Así, los dueños de diarios o revistas pudieron ingresar como prestadores de servicios de radiodifusión, creándose las empresas multimedia.

En el año 1998 a través del D.N.U. 1068, se permitió la compraventa de acciones o la transferencia de licencias sin autorización



previa de la autoridad de aplicación, comenzando la fusión de empresas de cable, que iba a provocar la concentración en el sector. Luego, con el D.N.U. 1005/99 se elevó el número de licencias por permisionario de un máximo de 4 a 24, constituyéndose ahora grupos de medios altamente concentrados.

Es decir que al finalizar la década de los 90, las empresas de medios habían diversificado su producción y se habían concentrado al mismo tiempo, eliminándose en la práctica toda cláusulas que impidiera la formación de monopolios u oligopolios. Sin límites para la explotación del cable y las señales, con un máximo de 24 licencias para servicios básicos de radiodifusión (t.v. abierta o radio) y con una ley deslegitimada para su aplicación se llegó a un mapa absolutamente concentrado.

Con la sanción de la Ley 26.522 se reinstala la idea de cláusulas antimonopólicas con el único fin de garantizar el pleno ejercicio del derecho a la comunicación.

Así, el artículo 45 enuncia:” —*Multiplidad de licencias.* A fin de garantizar los principios de diversidad, pluralidad y respeto por lo local se establecen limitaciones a la concentración de licencias...”

El art. 45 repone la idea de límite. Establece a nivel nacional distintos límites conforme al tipo de servicio que se explota. Si un prestador tiene una licencia para servicio satelital que cubre todo el país, no puede ser titular de ninguna otra licencia. Ello resulta lógico, ya que si alguien tiene la posibilidad de llegar con un mismo servicio a todo el país, no necesita de otro y su acumulación podría atentar contra la libertad de expresión.

Se reduce la cantidad de licencias de radiodifusión que un mismo prestador puede tener a nivel nacional. Se disminuye de 24 a 10, contándose para este caso los tipos de licencias que utilicen espectro radioeléctrico. Aquí se introduce otra novedad y es la aparición de la señal como nuevo sujeto de derecho.

Las señales no estaban contempladas en la antigua legislación y fueron motivo de consideración en los distintos proyectos a partir del 2001.

Los titulares de un servicio de radiodifusión sólo podrán inscribir una señal en el

registro a crearse. Lo mismo ocurre con los titulares de servicios de cable. Sólo podrán producir una señal por licencia otorgada.

El legislador quiso, en este caso, evitar la integración vertical y el abuso de posiciones dominantes en el mercado.

Se pudo haber optado por un sistema menos restrictivo, autorizando un porcentaje de señales en cada cable operador de acuerdo a las señales que transporte, o como sostenían otros autores, la aplicación del must Carri, que obliga a transportar señales de la competencia para evitar abusos, pero finalmente el congreso optó por la señal única.

Por otro lado se pone un límite a la cantidad de licencia de cable que se pueden operar: 24 en todo el país, agregándose además otra nueva cláusula antimonopólica: quien explote licencias de cable podrá llegar a un máximo del 35% del total de abonados. El mismo límite se incorpora para los que exploten licencias de radiodifusión: en ningún caso podrán exceder del 35% del total de audiencia potencial en todo el país.

Para lo local, se establece un máximo de tres licencias de radiodifusión con utilización de espectro por permisionario.

Se incorpora además una cláusula de control cruzado: quien explote un servicio de cable no podrá tener uno de T.V. abierta y viceversa, en una misma localidad.

Esta última cláusula fue cuestionada por los radiodifusores ya que no estaba contemplada en la legislación anterior, pero se inscribe en el mismo concepto antimonopólico, por la penetración que el cable tiene en nuestro país.

En definitiva, la reinstalación de la idea de un límite en la cantidad de licencias o de abonados no debe ser materia de controversia, ya que apunta a la defensa de la diversidad y de la pluralidad, sí es discutible cual es el punto de inflexión, es decir, cual es el límite y ese debate es materia parlamentaria.

La ley significa un gran avance en materia de comunicación, no sólo porque ha incorporado la legislación más moderna en la materia, sino porque su sanción en democracia, vino a saldar una deuda y a modificar una cultura, la reposición de la ley. ●